

Samir Sabljica\*

**Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini  
- de lege lata i de lege ferenda**

Sadržaj

1. Uvod
2. Porijeklo državne pomoći kao oblik državne intervencije na tržištu
3. Evropska unija i državna pomoć
4. Bosna i Hercegovina i državna pomoć
5. Prvo poglavlje zakona i neophodne novele
6. Drugo poglavlje zakona i neophodne novele
7. Treće poglavlje zakona
8. Četvrto poglavlje zakona
9. Materija koju bi trebalo naknadno uvrstiti u zakon
10. Zaključak

**1. Uvod**

Predmet ove analize je zakonodavni okvir, a prije svega pravni osnov sistema državne pomoći u Bosni i Hercegovini koji čini Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini<sup>1</sup> (zakon) sa podzakonskim aktima.<sup>2</sup> Za potrebe ove analize neće se analizirati podzakonski akti nego samo navedeni zakon koji se primjenjuje već šest godina. Ovaj zakon prvenstveno tretira materiju državnog subvencioniranja u oblasti industrije, jer su subvencije u poljoprivredi i ribarstvu regulisane drugim propisima. Ne ulazeći u aspekte koji su prethodili donošenju zakona, a koji imaju značajan udio u njegovoj sadržini i koji su iznjedrili nedorečen zakon, analiziraću tekst zakona najprije s aspekta njegove konkretne primjene. Upravo, nedorečenost zakonskih odredbi za posljedicu ima otežan rad Vijeća za državnu pomoć BiH (Vijeća) kao regulatornog organa u

\* Diplomirani pravnik, magistar politologije, šef Odsjeka za nadzor nad tržištem, zaštitu potrošača i konkurenciju u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH.

<sup>1</sup> *Sl. gl. BiH* 10/12.

<sup>2</sup> Pored zakona, državna pomoć u Bosni i Hercegovini regulisana je i sljedećim podzakonskim aktima: Uredbom o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji BiH (*Sl. nov. FBiH* 99/13), Uredbom o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj (*Sl. gl. RS* 105/13), Odlukom o postupcima i obrascima za podnošenje obavještenja o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći (*Sl. gl. BiH* 64/13), Uredbom o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći u Republici Srpskoj (*Sl. gl. RS* 105/13), Uredbom o načinu i procedurama prijavljivanja državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine (*Sl. nov. FBiH* 104/13), Uredbom o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine (*Sl. nov. FBiH* 41/15), Uredbom o metodologiji izrade Godišnjeg izvještaja i popisa dodijeljene državne pomoći u Republici Srpskoj (*Sl. gl. RS* 54/14).

ovoj oblasti. U radu se daju kratka objašnjenja porijekla državne pomoći s aspekta ekonomske nauke, definicija državne pomoći prema pravilima EU, struktura i rješenja važećeg zakona. Također, komparativno se nude rješenja kako bi se pojedine odredbe trebale iznova definisati u skladu sa pravnom stečevinom Evropske unije.

## 2. Porijeklo državne pomoći kao oblik državne intervencije na tržištu

Početak dvadesetog vijeka pojavio se pojam države blagostanja u kojoj država preuzima odgovornost za socijalnu sigurnost stanovništva i upliće se u tržište, da bi stanovništvu osigurala minimalni životni standard i osigurala socijalno pravedniju distribuciju dohotka. Prvi način uplitanja države je povećanje efikasnosti ekonomije („povećanje kolača”<sup>3</sup>), a drugi se tiče preraspodjele raspoloživih sredstava kako bi se maksimalno povećale preference društva kad je u pitanju jednakost i preraspodjela („bolje osmišljena podjela kolača”<sup>4</sup>). Iz ugla ekonomije blagostanja, javna intervencija (uključujući intervencije državne pomoći) treba da bude implementirana kada se ukupno blagostanje poveća za iznos koji je veći od troškova intervencije.<sup>5</sup> Stoga, državna intervencija može poboljšati funkcionisanje tržišta (i tako biti prihvatljiva za logiku ekonomije blagostanja) u slučaju kada je malo vjerovatno da će konkurencija/tržište dati ekonomski efikasne rezultate. Kada tržište ne dostiže ekonomsku efikasnost, država može preduzeti intervenciju radi ispravljanja tržišnih neuspjeha putem regulatornih ili drugih sredstava. Državna intervencija u obliku državne pomoći<sup>6</sup> je nekada neophodna u slučajevima kada se na tržištu pojavljuju tzv. tržišni neuspjesi koji imaju oblike pozitivnih ili negativnih vanjskih učinaka (eksternalija), javnih dobara, asimetričnih informacija, koordinacijskih problema i tržišne snage.<sup>7</sup> Prije pribjegavanja upotrebi državne pomoći, koja se uopćeno smatra samo „drugom najboljom opcijom“ za postizanje optimalne alokacije sredstava, treba provjeriti da li se mogu preduzeti mjere koje mogu popraviti tržišni neuspjeh, a da se odmah ne poseže za državnom pomoći. Državna pomoć treba biti prikladan instrument politike, treba biti dizajnirana tako da efikasno rješava tržišne neuspjehe kreirajući poticajan efekat i treba biti proporcionalna ne narušavajući tržišnu konkurenciju.<sup>8</sup>

Državne pomoći privrednim subjektima su instrument ekonomske i socijalne politike s ciljem da se onima kojima se pomaže u privrednom procesu daju određene prednosti pred domaćom i međunarodnom konkurencijom. Općenito govoreći o državnoj pomoći uvijek je postojala dilema o tome kakva je očekivana korist za državu od toga što će određenim privrednim subjektima dodijeliti državnu pomoć, odnosno koji je omjer onoga što država daje prema onome što država

<sup>3</sup> *Making the cake bigger*, više u E. Stuart/D. Vuletić, *Uvod u reguliranje državne pomoći prema pravu EZ*, Sarajevo 2006, ss. 126-128. Usp. H. W. Friederiszick/L. H. Röller/V. Verouden, *Handbook of Antitrust Economics*, London 2009, s. 632.

<sup>4</sup> *Dividing the cake better*, *ibid.*

<sup>5</sup> Stuart/Vuletić (bilj. 3), s. 127.

<sup>6</sup> U literaturi se koriste i termini subvencija, pomoć itd. Za potrebe ovog rada se koristi zakonom utvrđen termin: državna pomoć.

<sup>7</sup> O tržišnim neuspjesima detaljnije Friederiszick/Röller/Verouden (bilj. 3), ss. 632-634.

<sup>8</sup> State Aid Action Plan, Less and better targeted State Aid: a Road Map for State Aid Reform 2005-2009, Commission of The European Communities, Brussels 07. 06. 2005, COM (2005) 107 final. p.7. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/saap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_en.pdf), očitavanje: 18. 06. 2018.

dobija.<sup>9</sup> Svaka državna pomoć predstavlja rashod ili gubitak prihoda za državu i korist za primaoca pomoći. Međutim, element pomoći, tj. konačna finansijska korist koja je sadržana u nominalnom transferisanom iznosu zavisi u velikoj mjeri od načina na koji je pomoć pružena.

### 3. Evropska unija i državna pomoć

Priča o državnoj pomoći u jednoj državi članici EU nužno započinje citiranjem člana 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije<sup>10</sup> u čijem stavu 1 je normirano da „Unija ima isključivu nadležnost u sljedećim područjima: (...) b) utvrđivanju pravila o konkurenciji potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta (...)“. Tačka b) obuhvaća široko područje konkurencije čiji su dio i državne pomoći. Činjenica da je jedno područje u isključivoj nadležnosti EU znači da ga je država članica „izgubila“ iz vlastite nadležnosti i o njemu nema pravo samostalno odlučivati. Propise EU o državnoj pomoći donose države članice djelujući zajednički u nadležnim institucijama EU. No kada propisi stupe na snagu, država članica je ograničena u daljnjem uređenju - obavezna je postupati po njima i ovlaštena urediti samo elemente za koje joj ti propisi ostavljaju takvu mogućnost.

Svi autori u EU su saglasni oko osnovne teorijske definicije državne pomoći koja sadrži četiri elementa:

- državna pomoć je oblik državne intervencije koja se koristi za poticanje određene ekonomske aktivnosti, sektora ili preduzetnika čime oni ostvaruju prednosti koje inače ne bi mogli ostvariti na tržištu redovnim poslovanjem ili bi ih mogli ostvariti i bez državne pomoći, ali pod znatno težim uslovima,
- radi se o javnim sredstvima, koja su prikupljena od poreskih obveznika, i koja se dalje, sistemom redistribucije, raspoređuju prema određenim preduzećima (javna i privatna), sektorima, regijama itd,<sup>11</sup>
- posljedica državne intervencije je da se određeni ekonomski sektori favoriziraju u odnosu na druge,
- na taj način državna pomoć može da naruši konkurenciju i trgovinu u EU jer pravi razliku između kompanija koje primaju pomoć i onih koje je ne primaju.

U EU zakonodavni okvir prati osnovnu ideju EU u oblasti državne pomoći koja se može sažeti u postulatu da je subvencioniranjem kompanija neophodno izbjegavati nepropisno narušavanje konkurencije i trgovine.<sup>12</sup> Misita navodi da se radi o „najoriginalnijem“ dijelu zajedničke politike u oblasti konkurencije.<sup>13</sup> Politika EU koja se odnosi na državnu pomoć treba da spriječi države članice da štite ili promovišu svoja preduzeća na štetu konkurencije u okviru EU. Glavni cilj je

<sup>9</sup> Svaka državna pomoć je trošak za državu (npr. ako država donese administrativnu mjeru kojom daje oprost dužnog poreza tačno određenoj kompaniji logično je da smanjuje svoj planirani prihod u budžetu) i uvijek je i teoretski i praktično postojalo vječito pitanje kako pronaći pravi balans između davanja države i onoga što država dobija.

<sup>10</sup> Ugovor o funkcioniranju Evropske unije - prečišćeni tekst 2016, *Sl. l. EU*, C 202, 07. 06. 2016.

<sup>11</sup> S. Sabljica, *Primjena načela in dubio pro conventione u rješenjima Vijeća za državnu pomoć Bosne i Hercegovine*, Fondacija Centar za javno pravo, s. 2. Dostupno na:

[http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Samir\\_Sabljica.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Samir_Sabljica.pdf), očitavanje: 18. 06. 2018.

<sup>12</sup> S. Sabljica, Osvrt na Zakon o sistemu državne pomoći u BiH, *Pravna misao*, Sarajevo 11-12/2012, s. 28.

<sup>13</sup> N. Misita, *Evropska unija – Pravo konkurencije*, Sarajevo 2012, s. 187.

da se obezbijedi neometano funkcionisanje jedinstvenog tržišta EU, da se poveća konkurentnost i da se kreira prostor bez unutrašnjih barijera bilo koje vrste<sup>14</sup>, kako je još 1957. godine u Rimu propisano u članu 2 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.<sup>15</sup> U svrhu uspostave zajedničkog tržišta, tadašnja Zajednica je kreirala sistem kojim osigurava da konkurencija na tržištu Zajednice ne bude narušena.<sup>16</sup> Čl. 92, 93 i 94 UEEZ-a su utvrđena pravna pravila o državnoj pomoći. Ugovor o osnivanju EZ ove članove numeričke kao čl. 87, 88 i 89. Konačno nakon Lisabonskog ugovora, ostali su na pravnoj snazi samo dva ugovora: Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, te je novim numerisanjem državna pomoć regulisana čl. 107, 108 i 109 UFEU-a.

#### 4. Bosna i Hercegovina i državna pomoć

U procesu približavanja i kasnije pridruživanja EU, uspostavljanje sistema kontrole državne pomoći jedan je od osnovnih preduslova za ispunjavanje kriterija o članstvu, ali i jak instrument za jačanje konkurentnosti ekonomije u datoj zemlji. Stoga je pitanje reforme državne pomoći bitno iz najmanje dva razloga. Prvo, politika državne pomoći jedina je oblast u kojoj kao uslov za prijem u EU nije dovoljna samo transpozicija *aquis communautaire* vezanih za konkurentnost u nacionalnu legislativu, već i uspostavljanje efektivnih agencija odgovornih za upravljanje državnom pomoći u pretpristupnoj fazi. Drugo, reforma državne pomoći podrazumijeva preusmjeravanje ograničenih javnih finansijskih resursa u ekonomski samoodržive projekte, s potencijalom da podstaknu razvoj i zapošljavanje, te postepeno smanjivanje subvencija sektorima i kompanijama koje ostvaruju ekonomski gubitak.

Usvajanje zakona o državnoj pomoći i njegova kasnija implementacija je uslov iz člana 71 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU (SSP)<sup>17</sup> kojim je utvrđena obaveza da BiH do 1. jula 2010. godine<sup>18</sup> donese zakon i uspostavi neovisno državno tijelo za implementaciju takvog zakona, sa ulogom regulatornog organa. Ova obaveza je ispunjena donošenjem Zakona o sistemu državne pomoći u BiH i uspostavljanjem Vijeća za državnu pomoć BiH. Međunarodne obaveze da upravlja transparentnim državnim sistemom regulisanja državne pomoći i subvencija, uključujući međunarodne zahtjeve za izvještavanjem su utvrđene za BiH i članom 21 Sporazuma CEFTA 2006<sup>19</sup>, zatim članom 18 Ugovora o uspostavi

<sup>14</sup> Detaljnije u C. Quigley/A. Collins, *EC State Aid Law and Policy*, Oxford – Portland Oregon 2003, ss. 72-75.

<sup>15</sup> Ovaj član je kasnije članom 2 UEZ-a proširen – Ugovor o uspostavljanju EZ (Konsolidovana verzija 1997, *Sl. l. EZ*, C 340, 10. 11. 1997).

<sup>16</sup> Čl. 3 (f) UEEZ-a kasnije čl. 3 (g) UEZ-a - Ugovor o uspostavljanju EZ (bilj. 15).

<sup>17</sup> *Sl. gl. BiH* 10/08 – Međunarodni ugovori.

<sup>18</sup> Sa kašnjenjem od oko 18 mjeseci je donesen Zakon. Nakon što je BiH prekršila rok za usvajanje zakona utvrđen u SSP-u/Privremenom sporazumu, jakim političkim pritiscima EU, te usaglašenim aktivnostima političkih struktura u BiH, u februaru 2012. napokon je usvojen Zakon o sistemu državne pomoći u BiH.

<sup>19</sup> Čl. 21 CEFTA Sporazuma u suštini zabranjuje korištenje državne pomoći koja može narušiti konkurenciju davanjem prednosti određenim robama (uz izuzetak poljoprivrednih roba), ukoliko ona može uticati na trgovinu između država Strana u Sporazumu. Principi koji će se koristiti za ocjenu praksi koje mogu prekršiti pravila iznesena u Sporazumu su, u stvari, pravila o državnoj pomoći EU iz čl. 87 UEZ-a. CEFTA zahtijeva od svih zemalja strana Sporazuma da osiguraju transparentnost u području državne pomoći putem godišnjeg izvještavanja o ukupnom iznosu i raspodjeli dodijeljene državne pomoći. Na zahtjev bilo koje Strane, Sporazum traži da se pruže

Energetske zajednice,<sup>20</sup> ali potiču i od procesa pridruživanja BiH Svjetskoj Trgovinskoj Organizaciji (World Trade Organization).

SSP ima svoju posebnost u pogledu sadržaja ugovorenih obaveza za državu pretendenta za članstvo u EU. S pravnog aspekta se posebnost SSP-a ogleda u činjenici da je ugovorena klauzula usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquis-em* EU. Harmonizacijska klauzula, ugrađena u SSP zemalja zapadnog Balkana i gotovo istovjetnog sadržaja, propisuje da će aspirant uskladiti postojeće zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Članom 70 SSP-a se obavezuje BiH da osigura postepeno usklađivanje zakonodavstva sa *acquis-em* i osigura provedbu propisa. Ugovorne obaveze za BiH su obaveza aktivne harmonizacije koju provode zakonodavna i izvršna vlast te obaveza interpretativne harmonizacije u skladu sa načelom *in dubio pro conventione* za što je zadužena izvršna i sudska vlast tj. interpretaciju nacionalnog prava u skladu s međunarodnim ugovorom.

Klauzula lojalnosti za BiH izvire iz člana 125 SSP-a<sup>21</sup> kojim je utvrđena obaveza da BiH preduzme sve opće i posebne mjere za ispunjavanje svojih obaveza prema ovom sporazumu. Ova klauzula je u principu identična članu 10 UEZ-a<sup>22</sup> kojim se utvrđuje da su države članice obavezne preduzeti sve mjere da bi osigurale ispunjenje obaveza iz Ugovora uz napomenu da je u Ugovoru iz Lisabona odredba člana 10 UEZ-a inkorporirana u član 4 stav 3 UEU.

U svrhu ispunjavanja obaveza odnosno poštujući harmonizacijsku klauzulu i klauzulu lojalnosti, BiH je donijela Zakon o sistemu državne pomoći u BiH. Međutim, tokom primjene zakona ustanovljeno je da su određene bitne odredbe samo parcijalno, ali ne i u cijelosti usklađene s temeljnim odrednicama pravne stečevine EU s područja državne pomoći. Stoga je, u prvom redu, potrebno usklađivanje s odredbama čl. 107 i 108 UFEU<sup>23</sup>, kao i s Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. jula 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene člana 108 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije – kodificirani tekst<sup>24</sup>. Izmjene i dopune zakona su neophodne radi daljnjeg usklađivanje sistema državne pomoći u BiH s obavezama preuzetim međunarodnim ugovorima koje je potpisala i ratificirala BiH, a osobito s obavezama koje proizilaze iz SSP –a koji je stupio na snagu 1. juna 2015. godine.

---

dodatni detalji o programima pomoći i o konkretnim pojedinačnim slučajevima dane državne pomoći. Na kraju, do 2010. sve Strane u Sporazumu CEFTA moraju uspostaviti neovisno državno tijelo za regulisanje državne pomoći.

<sup>20</sup> *Sl. gl. BiH* 09/06 – Međunarodni ugovori.

<sup>21</sup> Čl. 125 SSP-a (bilj. 17) st. 1: Strane će preduzeti sve opće ili posebne mjere koje su potrebne za ispunjavanje svojih obaveza prema ovom sporazumu. One će osigurati postizanje ciljeva utvrđenih u ovom sporazumu. St. 2: Strane su saglasne da, na zahtjev jedne strane, odmah izvrše konsultacije odgovarajućim kanalima kako bi razgovarale o svakom pitanju koje se tiče tumačenja ili provođenja ovog sporazuma i drugih relevantnih aspekata odnosa među stranama. St. 3: Svaka strana upućuje Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje svaki spor koji se tiče primjene i tumačenja ovog sporazuma. U tom slučaju primjenjuje se član 126 i, zavisno od slučaja, Protokol br. 6.

<sup>22</sup> Čl. 10 UEZ (bivši čl. 5): „Države-članice dužne su poduzeti sve odgovarajuće mjere, općenite ili posebne, da bi osigurale ispunjenje obaveza koje proizilaze iz ovog Ugovora ili su posljedica aktivnosti koju poduzimaju institucije Zajednice. One će olakšati ostvarivanje zadaća Zajednice. Suzdržat će se od svih mjera kojima bi mogle ugroziti postizanje ciljeva ovog Ugovora.“

<sup>23</sup> Konsolidovana verzija Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, *Sl. l. EU*, C 83/47, 30. 03. 2010.

<sup>24</sup> *Sl. l. EU*, L 248/9, 24. 09. 2015.

## 5. Prvo poglavlje zakona i neophodne novele

U članu 2 definicija „postojeća državna pomoć“ zahtjeva uvođenje nove detaljnije definicije pojma, koristeći kriterije iz člana 1 tačka b) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589.<sup>25</sup> Iz definicije „državna pomoć male vrijednosti“ (*de minimis* pomoć) potrebno je isključiti iz opsega termin „državna“ jer *de minimis* pomoć nije državna pomoć. Također, je potrebno isključiti sve detaljnije opise *de minimis* pomoći u skladu sa odgovarajućom Uredbom EU, budući da ona podliježe promjenama. Naime, krajem 2013. u EU je donesena nova Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 o primjeni čl. 107 i 108 UFEU na *de minimis* pomoći<sup>26</sup>, s kojom nisu usklađene odredbe zakona navedene u članu 2 stav (1) tačka c). Posljedično, potrebno je brisanje odredbi kojima se u važećem zakonu opisuju uslovi za dodjelu *de minimis* pomoći, kako bi se uslovi detaljno uredili podzakonskim aktom. Na taj način ubuduće neće biti potrebno mijenjati zakon u slučaju promjena propisa EU o *de minimis* pomoći. Važećim zakonom nije uređen status *de minimis* pomoći. Naime, budući da *de minimis* pomoć, shodno pravnoj stečevini EU, ne ispunjava sve kriterije koji se odnose na pojam državne pomoći kako je to uređeno članom 107 stav 1 UFEU, ona se ne smatra državnom pomoći u punom smislu ovog člana UFEU, jer nije ispunjen kriterij uticaja na trgovinu (minoran, efemeran uticaj). To je eksplicite navedeno u članu 2 Uredbe Vijeća (EU) broj 2015/1588 od 13. jula 2015.<sup>27</sup> kojoj je prethodila Uredba Vijeća (EZ) 994/1988<sup>28</sup> i izmjene sadržane u Uredbi Vijeća broj 733/2013.<sup>29</sup> Stoga, navedeno obilježje *de minimis* pomoći treba na odgovarajući način definisati i u zakonu, odnosno na odgovarajući način urediti i razlikovati pojam *de minimis* pomoći od pojma državne pomoći. Posljedično, trebalo bi uvrstiti novi član u prvom poglavlju zakona kojim bi se propisalo da *de minimis* pomoć ne podliježe odobravanju od strane Vijeća (ne ispunjava sve kriterije definicije državne pomoći iz člana 3 stav (1) Zakona). Pravila za dodjelu *de minimis* pomoći koja su sadržana u odgovarajućim uredbama EU, bit će potrebno na odgovarajući način uključiti u zakonodavstvo

<sup>25</sup> (b) „postojeća pomoć“ znači: i. ne dovodeći u pitanje čl. 144 i čl. 172 Akta o pristupanju Austrije, Finske i Švedske, Prilog IV., tačku 3. i Dodatak navedenom Prilogu Aktu o pristupanju Češke Republike, Estonije, Kipra, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke, Prilog V, tačku 2 i tačku 3 podtačku (b) i Dodatak navedenom Prilogu Aktu o pristupanju Bugarske i Rumunjske te Prilog IV. tačku 2 i tačku 3 podtačku (b) i Dodatak navedenom Prilogu Aktu o pristupanju Hrvatske, svaka pomoć koja je postojala prije stupanja na snagu UFEU-a u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi pomoći i pojedinačna pomoć čija je primjena započela prije te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu; ii. odobrena pomoć, to jest, programi pomoći i pojedinačna pomoć koje je odobrila Komisija ili Vijeće; iii. pomoć koja se smatra odobrenom u skladu s čl. 4 st. 6 Uredbe (EZ) br. 659/1999 ili s čl. 4 st. 6 ove Uredbe ili je odobrena prije donošenja Uredbe (EZ) br. 659/1999, ali u skladu s tim postupkom; iv. pomoć koja se smatra postojećom pomoći u skladu s čl. 17 ove Uredbe; v. pomoć koja se smatra postojećom pomoći jer je moguće ustanoviti da u trenutku kada je započela njezina primjena nije predstavljala pomoć, ali je kasnije postala pomoć zbog razvoja unutarnjeg tržišta, a dotična država članica je nije izmijenila. U slučaju kada određene mjere postanu pomoć slijedom liberalizacije neke djelatnosti na temelju odredaba prava Unije, takve se mjere ne smatraju postojećom pomoći nakon datuma utvrđenog za provedbu liberalizacije.

<sup>26</sup> *Sl. l. EU*, L 352/1, 24. 12. 2013.

<sup>27</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1588 od 13. 07. 2015. o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na određene kategorije horizontalnih državnih pomoći (Tekst značajan za Evropski ekonomski prostor), *Sl. l. EU*, L 248/1, 24. 09. 2015.

<sup>28</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 994/98 od 07. 05. 1998. o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na određene kategorije horizontalnih državnih pomoći, *Sl. l. EU*, L 142, 14. 05. 1998.

<sup>29</sup> Uredba Vijeća (EU) br. 733/2013 od 22. 07. 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 994/98 o primjeni čl. 92 i 93 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice na određene kategorije horizontalnih državnih pomoći (Tekst značajan za Evropski ekonomski prostor), *Sl. l. EU*, L 204/3, 31. 07. 2013.

BiH putem podzakonskog akta na sličan način kako je to učinjeno u EU, gdje Komisija donosi uredbu kojom su utvrđena pravila za *de minimis* pomoć za sve države članice EU.<sup>30</sup> Donošenjem podzakonskog akta o *de minimis* pomoći taj će propis po svom sadržaju nadopunjavati Zakon te na cjelovit način urediti sva pitanja vezana uz uvjete za dodjelu *de minimis* pomoći, a bez odobravanja te pomoći u svakom pojedinačnom slučaju od strane Vijeća.

U članu 2 Zakona potrebno je brisati tačke: d), e), f), i), j), k) i m) koje definišu: državnu pomoć za sanaciju, državnu pomoć za restrukturiranje, državnu pomoć za istraživanje i razvoj, mala i srednja poduzeća, privredni subjekt u poteškoćama, referentna kamatna stopa i usluge od općeg ekonomskog značaja, iz razloga što se radi o definisanju pojmova koji se kasnije više ne spominju u odredbama Zakona. Pritom važno je istaknuti da većina pojmova i njihovih definicija navedenih u članu 2 važećeg Zakona više nisu u skladu s pravnom stečevinom EU, koja je u međuvremenu izmijenjena tokom reforme državnih pomoći 2012-2014.<sup>31</sup>

Tačku m) člana 2, usluge od općeg ekonomskog značaja,<sup>32</sup> potrebno je brisati, jer javno finansiranje pružanja tih usluga može, ali i ne mora predstavljati državnu pomoć, u skladu s EU pravilima o uslugama od općeg ekonomskog interesa iz člana 106 UFEU i njegovoj primjeni shodno presudi Suda EU u predmetu „Altmark“<sup>33</sup>, te je stoga važeća definicija neusklađena s pravnom stečevinom EU. Sadašnja zakonska rješenja su vrlo konfuzna pogotovo što je u članu 2 pogrešno definisana usluga od općeg ekonomskog interesa (zapravo data su 4 kumulativna kriterija iz presude Suda EU u slučaju „Altmark“ kada se pomoć uopće ne smatra državnom pomoći). Bilo bi svrsishodno da se iza člana 6 doda jedan član kako bi se uredila mogućnost dodjele državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa subjektima kojima je povjereno obavljanje službe od općeg interesa, kao i uslovi pod kojima se može dodijeliti ta vrsta pomoći. Neophodno je normirati ovu kategoriju na način da državna pomoć može biti odobrena odlukom Vijeća i kao naknada za obavljanje usluge od općeg ekonomskog interesa privrednim subjektima kojima je, na temelju posebnih ovlasti, povjereno obavljanje službe od općeg ekonomskog interesa ili utvrđeno isključivo pravo obavljanja određene ekonomske djelatnosti, ako bi u slučaju nepostojanja takve naknade te osobe bile onemogućene u izvršavanju i provedbi povjerenih im zadaća. U ovom kontekstu državna pomoć bi predstavljala isključivo naknadu navedenim privrednim subjektima za obavljanje i izvršenje povjerenih zadaća i dodjeljivala bi se pod uslovom da se time ne utječe na trgovinske uslove u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno preuzetim međunarodnim obvezama BiH. Uvođenjem novog člana, dodjela pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa u

<sup>30</sup> Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. 12. 2013. o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* pomoći (Tekst značajan za Evropski ekonomski prostor), *Sl. l. EU*, L 352/1, 24. 12. 2013.

<sup>31</sup> Komunikacija Komisije evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Modernizacija državnih potpora u EU (State Aid Modernization)“, COM (2012) 209 završna verzija, 08. 05. 2012. Dostupno na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0209&from=EN>, očitanje: 18. 06. 2018.

<sup>32</sup> Pravilnije bi bilo usluge od općeg ekonomskog interesa.

<sup>33</sup> Judgment of the Court of 24 July 2003. *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Case C-280/00. ECLI:EU:C:2003:415.

cijelosti bi se uskladila sa članom 106 stav 2 UFEU i, slijedeći sekundarno zakonodavstvo EU, također bi podlijegala postupku odobravanja od strane Vijeća.

U članu 3, potrebno je redefinisati st. 4 i 5 koji definišu „program državne pomoći“ i „pojedinačnu državnu pomoć“, odnosno uskladiti ih sa članom 1 tač. d) i e) Uredbe Vijeća (EU) broj 2015/1589.<sup>34</sup>

Napominjem da se članom 4 zakona propisuje da se on ne primjenjuje na a) državnu pomoć i ribarstvo, b) državnu pomoć nacionalnoj sigurnosnoj i vojnoj industriji i c) javnu potrošnju na infrastrukturu. Na preporuku Evropske komisije, potrebno je izmijeniti član 4 stav 2 tačka c) važećeg Zakona, jer nije u skladu s pravnom stečevinom EU.

Propisima o državnoj pomoći u pravilu nije obuhvaćeno finansiranje infrastrukture čije se korištenje ne naplaćuje (javne ceste i slično) uz uslov da ta infrastruktura nije namijenjena samo određenim poduzetnicima, kao i infrastrukture koja je povezana s još neliberaliziranim tržištima (na primjer: izgradnja sistema opskrbe vodom i odvodnje). Međutim, u skladu s razvojem unutrašnjeg tržišta EU i novijom praksom njenih institucija, kako Evropske komisije, tako i Suda EU, finansiranje infrastrukture javnim sredstvima također podliježe pravilima o državnim pomoćima, primjerice u slučajevima javnog finansiranja infrastrukture zračnih luka, mostova, autocesta, itd. (predmeti Suda EU: *L'aéroports de Paris*,<sup>35</sup> *Leipzig-Halle*,<sup>36</sup> itd). Stoga bi trebalo detaljnije definisati, u skladu s pravnom stečevinom EU, u članu 4 stavu 2 tački c) zakona slučajeve u kojima finansiranje infrastrukture javnim sredstvima ne predstavlja državnu pomoć, odnosno kada izgradnja infrastrukture koja se finansira javnim sredstvima ne podliježe odredbama zakona.

U članu 6 zakona stav 1 tačke a) i b) ili „automatski“ odobrene državne pomoći, koje ne podliježu odobravanju Vijeća, potrebno je da se tačka a) jezički i gramatički uredi (samo pomoći koje imaju socijalni karakter, pod uvjetom da nema diskriminacije u pogledu porijekla robe). Pod tačkom b) pomoći za uklanjanje posljedica elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja, smatram da bi trebalo proširiti mogućnosti dodjele pomoći ne samo radi naknade štete za uklanjanje materijalnih posljedica tih nepogoda, što je uređeno i važećim zakonom, nego i izgubljene dobiti, što nije obuhvaćeno važećom odredbom člana 6 zakona.<sup>37</sup> Na taj način

<sup>34</sup> Čl. 1 tač. (d) i (e) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 „(d) „program pomoći” znači svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne pomoći mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se pomoć koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tokom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu; (e) „pojedinačna pomoć” znači pomoć koja se ne dodjeljuje na temelju programa pomoći i svaka pomoć koja podliježe obavezi prijave, a dodjeljuje se na temelju programa pomoći;“

<sup>35</sup> Case T-128/98 Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 12 December 2000. *Aéroports de Paris v Commission of the European Communities*. ECLI:EU:T:2000:290 confirmed by Case C-82/01 P *Aéroports de Paris v Commission* - ECLI:EU:C:2002:617

<sup>36</sup> Judgment of the Court (Eighth Chamber) of 19 December 2012. *Mitteldeutsche Flughafen AG and Flughafen Leipzig-Halle GmbH v European Commission* - Case C-288/11 P. ECLI:EU:C:2012:821

<sup>37</sup> Prijedlog Projekta Evropske komisije „EU SASP - Establishment of the State Aid System of BiH“ koji je trajao od oktobra 2014. do oktobra 2016. a čiji su korisnici bile organi uprave Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta BiH.



uskladila bi se postojeća odredba zakona s pravnom stečevinom EU, odnosno članom 107 stavom 2 UFEU.

Potrebno je redefinisati i postojećeg stava 2 člana 6 zakona na način da se provede daljnje usklađivanje njegovih odredbi s članom 107 stav 3 UFEU. Naime, potrebno je preciznije urediti u kojim slučajevima Vijeće može odobriti državnu pomoć za pojedine svrhe i namjene ukoliko to ne narušava trgovinske uslove i nije suprotno međunarodno preuzetim obvezama BiH. Drugim riječima, radi se o izuzecima koja omogućuju dodjelu pomoći i u EU temeljem člana 107 stava 3 UFEU.<sup>38</sup> U istoj odredbi je potrebno brisati parcijalno navedene kategorije pomoći zato što nije svrsishodno da se u zakonskom tekstu navode samo neke, ali ne i sve kategorije pomoći, koje se mogu, ukoliko su ispunjeni odgovarajući uslovi, odobriti u postupku pred Vijećem. Naime, suvišno je u ovom zakonu navoditi samo određene kategorije horizontalnih državnih pomoći budući da se one detaljno uređuju podzakonskim aktima koji se usvajaju shodno članu 24 zakona.

## 6. Drugo poglavlje zakona i neophodne novele

Drugo poglavlje zakona je u potpunosti posvećeno Vijeću, kao regulatornom tijelu. Ovdje treba ukazati na zakonska rješenja koja su izazvala nedoumice. Naime, Vijeće se definiše kao javna institucija<sup>39</sup>, što izaziva niz kontroverzi i različitih tumačenja, jer se radi o sintagmi koju ne definišu zakoni BiH. Prema svim parametrima, imajući u vidu nadležnosti Vijeća, bilo je potrebno propisati da je Vijeće samostalna upravna organizacija kako bi se izbjegle sve nedoumice.

Također, izbor 8 članova Vijeća nije precizno definisan članom 7 Zakona. Naime, Vijeće ministara BiH imenuje 3 člana, vlade entiteta imenuju po 2 i Vlada Brčko distrikta BiH imenuje 1 člana. Zakon ostavlja dileme da li će se izbor vršiti u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara BiH i drugim imenovanjima BiH<sup>40</sup>, odnosno u skladu sa sličnim entitetskim zakonima i adekvatnim propisom Brčko Distrikta BiH, ili će se imenovanje vršiti prema „delegatskom principu”. U praksi su se hronološki vršila imenovanja na

<sup>38</sup> Čl. 107 st. 3 UFEU „Ove se vrste pomoći mogu smatrati kompatibilnim s unutarnjim tržištem:

(a) pomoć za promociju ekonomskog razvoja na područjima na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili na kojima postoji velika nezaposlenost, te regija iz člana 349. s obzirom na njihovo strukturno, ekonomsko i socijalno stanje;

(b) pomoć za promovisanje provedbe važnog projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u ekonomiji neke države članice;

(c) pomoć za olakšavanje razvoja određenih privrednih djelatnosti ili određenih privrednih područja, ako takva pomoć ne utječe negativno na trgovinske uslove u tolikoj mjeri da je neusklađena sa zajedničkim interesom;

(d) pomoć za promovisanje kulture i očuvanje naslijeđa, ako takva pomoć ne utječe na uslove trgovanja i tržišnog natjecanja unutar Unije u tolikoj mjeri da je neusklađena sa zajedničkim interesom;

(e) druge vrste pomoći koje Vijeće odredi svojom odlukom donesenom na prijedlog Komisije.“

<sup>39</sup> Prema članu 2 Zakona o upravi (*Sl. gl. BiH 32/02 i 102/09*) poslove uprave iz nadležnosti BiH obavljaju organi uprave, kao i druge institucije BiH osnovane posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave. Određene poslove uprave mogu obavljati preduzeća, ustanove i druga pravna lica, kad im je zakonom povjereno vršenje javnih ovlaštenja (institucije s javnim ovlaštenjima).

<sup>40</sup> *Sl. gl. BiH 37/03.*

mješoviti način: Vlada Republike Srpske je bez konkursa 2012. i 2016. imenovala dva člana Vijeća. Vlada Brčko distrikta BiH je 2012. godine imenovala jednog člana provodeći konkursnu proceduru, a 2017. godine je imenovan jedan član Vijeća bez provođenja konkursne procedure. Vijeće ministara BiH i Vlada FBiH su 2012. i 2017. godine provele konkursne procedure i imenovali po tri člana. Problem za rad u punom kapacitetu može biti odugovlačenje konkursnih procedura jer je Vijeće ministara objavilo konkurs u martu<sup>41</sup>, a Vlada FBiH u junu 2017. godine.<sup>42</sup> Očigledno je da nema sinhronizacije kod nadležnih tijela koja imenuju članove Vijeća.

Analizom zakonskih odredbi se zaključuje da Vijeće u svom modelu imenovanja ima jaku notu etničko-političkog determinizma. Zakonom nije definisano kako prijevremeno prestaje status članova Vijeća, nego im se samo utvrđuje četvorogodišnji mandat. Zakon ne propisuje da status člana Vijeća može prestati npr. smrću, smjenom, ostavkom, vršenjem nespojivih poslova (čl. 7 st. 5) i sl, što uvodi nove nedoumice i ostavlja prostor za manipulacije.

Zakonska odredba o tome da se članovima Vijeća utvrđuje visina naknade od strane Vijeća ministara BiH ukazuje da članovi imaju drugačiji status u odnosu na slična tijela u BiH. Članovi Vijeća imaju status „povremene” komisije koja se sastaje najmanje jednom mjesečno i donosi odluke koje će pripremati sekretarijat Vijeća. Model polu-neovisnih komisija su uspostavile Albanija, Crna Gora, Makedonija i Srbija koje imenuju vlade tih zemalja dok je, suprotno njima u Hrvatskoj, (u periodu prije sticanja članstva u EU) državna pomoć dodijeljena u nadležnost Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja kao samostalnom i neovisnom organu uprave, čijih pet članova imenuje i razrješava dužnosti Sabor Republike Hrvatske na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. EU prihvaća sve naprijed navedene modele i ostavlja slobodu izbora zemlji kandidatu, ali uz jasan zahtjev da cjelokupan sistem državne pomoći bude funkcionalan i vremenom kompatibilan onome kakav je na snazi u EU.

Analizom drugog poglavlja zakona se također zaključuje da Vijeće u svom načinu odlučivanja ima prevashodno etničku determinantu (slično kao Konkurencijsko vijeće BiH – op.a), jer je za pravno valjane odluke potrebno sedam glasova od osam članova, s tim da to podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda u BiH (član 11 stav 4 Zakona). Ovim je potvrđena teza da je jedna od karakteristika dejtonskog ustavnog modela i etnički determinizam pri donošenju odluka u državnim tijelima i organima.<sup>43</sup>

Poseban problem kod implementiranja zakona predstavlja zakonsko rješenje da Vijeće ima budžet koji se finansira sa po 1/3 iz državnog i dva entitetska budžeta (član 9 Zakona), s tim da se izvršenje budžeta Vijeća vrši preko državnog Ministarstva finansija i trezora. Ovim zakonskim rješenjem se dovodi u pitanje neovisnost, stručnost i profesionalnost Vijeća jer jedan od participanata budžeta Vijeća može uskratiti svoju trećinu kojom finansira rad Vijeća i tako uslovljavati odluke.<sup>44</sup> Zbog neuplaćivanja cjelokupnog dužnog iznosa od strane Republike

<sup>41</sup> Sl. gl. BiH 20/17.

<sup>42</sup> Sl. nov. FBiH 42/17.

<sup>43</sup> E. Šarčević, *Dejtonski ustav – karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, s. 85.

<sup>44</sup> U budžet Vijeća za 2013. i 2014, Republika Srpska je uplaćivala samo po 40.000 KM, te je ostala dužna za 2013. iznos od 80.338,67 KM, a za 2014. iznos od 102.000 KM. Pravobranilaštvo BiH je podnijelo tužbu Sudu Bosne i Hercegovine, te je taj Sud 12. 02. 2016. donio prvostepenu presudu kojom je usvojen tužbeni zahtjev te naloženo Republici Srpskoj da isplati ukupan dvogodišnji dug od 182.338,67 KM sa zakonskom zateznom kamatom i

Srpske tokom 2013, 2014, 2015 i 2016. i nadalje postoji latentna opasnost da nedostatno finansiranje izazove usporen rad Vijeća.

Međutim, odredbe čl. 7, 9 i 11 zakona, najvjerovatnije neće pretrpjeti promjene zbog odluke Ustavnog suda BiH. Radi se o predmetu U 26/14, pokrenutog po zahtjevu Željka Komšića, tadašnjeg člana Predsjedništva BiH. Naime, odlukom Ustavnog suda BiH u navedenom predmetu<sup>45</sup> odbijen je zahtjev Željka Komšića za ocjenu ustavnosti čl. 7.2,<sup>46</sup> 9.3<sup>47</sup> i 11.4<sup>48</sup> Zakona o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini i utvrđeno je da su osporene odredbe zakona u skladu sa čl. II/4 i III/1 e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zakon ne određuje sjedište Vijeća, iako je uobičajena zakonodavna praksa da se ova materija uredi zakonom.<sup>49</sup> Također, zakon sadrži materijalnu grešku po pitanju poslovnika o radu Vijeća, jer je članom 8 zakona propisano da će Vijeće donijeti poslovnik o radu Sekretarijata Vijeća, a objektivno se odredba odnosi na poslovnik o radu Vijeća. Zakonom je trebalo normativno urediti da Vijeće donosi poslovnik o radu, kojim će se definisati način rada, zakazivanja sjednica i druga pitanja u vezi s radom. Zakon propisuje da članovi Vijeća biraju predsjedavajućeg i dva zamjenika na period od godinu dana, a potrebno je bilo nomotehnički propisati i koje su ovlasti predsjedavajućeg kao npr. da rukovodi radom Vijeća, zastupa i predstavlja Vijeće, saziva i predsjedava sjednicama Vijeća, potpisuje sve odluke i druge akte Vijeća i sl. Također, je trebalo propisati koje su ovlasti dva zamjenika predsjedavajućeg. Nastojeći prevazići ove praznine, Vijeće je donijelo Poslovnik o radu kojim je pobliže uredilo i otklonilo određene dileme i nedoumice kako bi profunkcionisalo i moglo adekvatno odgovoriti svojim zadaćama.<sup>50</sup> I odmah se nameće pravno pitanje da li odredbe Poslovnika o radu mogu nadomjestiti nedostajuće odredbe Zakona?

---

troškovima parničnog postupka. Drugostepeno tijelo Suda BiH je postupajući po žalbi Republike Srpske, 30. 03. 2016, odbilo navode žalbe i potvrdilo prvostepenu presudu, te je presuda 30. 04. 2016. godine postala pravomoćna. Republika Srpska je uložila vanredno pravno sredstvo-reviziju na pravosnažnu i izvršnu presudu, ali revizija ne odlaže izvršenje presude, pa je Pravobranilaštvo BiH 08. 06. 2016. podnijelo prijedlog za prinudno izvršenje. Po osnovu predloženog izvršenja Sud BiH je 01. 07. 2016. rješenjem Broj S1 3 I 022190 16 I dozvolio predmetno izvršenje. Izvršenik (RS zastupana po Pravobranilaštvu RS) je izjavio žalbu Apelacionom odjelu Suda BiH koje je u daljem postupku svojim rješenjem S1 3 I 022190 16 Gž od 18. 10. 2016. istu odbio kao neosnovanu i potvrdio prvostepeno rješenje. Nema zakonskih ni proceduralnih smetnji na naplatu presuđenih potraživanja, ali dužni iznos je naplaćen tek u martu 2018. i prebačen na račun Budžeta BiH. Ovo je samo primjer kako modalitet finansiranja otežava položaj Vijeća. Također, dužna sredstva za 2015. i 2016. Republika Srpska još uvijek nije u cijelosti uplatila što opet za sobom povlači novi sudski spor pred Sudom BiH. Podaci su navedeni shodno dokumentaciji Vijeća za državnu pomoć BiH

<sup>45</sup> Sl. gl. BiH 72/15.

<sup>46</sup> Konstitutivni narodi BiH moraju imati najmanje po dva predstavnika u Vijeću.

<sup>47</sup> Sredstva za finansiranje rada Vijeća osiguravaju Vijeće ministara, Republika Srpska i Federacija BiH po jednu trećinu.

<sup>48</sup> Da bi odluke bile pravno valjane, potrebno je da za njih glasa najmanje sedam članova Vijeća, s tim da to podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda u BiH.

<sup>49</sup> Vijeće ministara BiH je naknadno dana 12. 06. 2012. donijelo Odluku o sjedištu Vijeća za državnu pomoć BiH, Sl. gl. BiH 53/12.

<sup>50</sup> Prvi Poslovnik o radu Vijeća je objavljen u Sl. gl. BiH 26/13 i 19/14. Uz pomoć Projekta Evropske komisije „EU SASP - Establishment of the State Aid System of BiH“ sačinjen je i usvojen novi Poslovnik o radu Vijeća koji je objavljen u Sl. gl. BiH 4/17.

Ostaje nedefinisano ko je nadležan za donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Vijeća za koje je samo propisano da obavlja organizacione, tehničke, upravne poslove i zadatke potrebne za rad Vijeća, te koordinira radom Vijeća. Logičan slijed je da taj pravilnik treba da propiše Vijeće i da na isti saglasnost da Vijeće ministara BiH. Važeći Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji donesen je u oktobru 2012. godine i važi na privremenoj osnovi (član 15 Pravilnika), dok Vijeće ne usvoji novi Pravilnik. Vijeće ministara BiH je na 35. sjednici održanoj 17. januara 2013. dalo saglasnost na navedeni Pravilnik. Naglašavam da taj pravilnik nosi naziv Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Vijeća za državnu pomoć BiH, dakle uopće ne prepoznaje Vijeće, nego samo njegovu stručnu službu – Sekretarijat. Na sjednici održanoj 29. oktobra 2013. godine, Vijeće je naložilo Sekretarijatu Vijeća da izradi novi nacrt Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Vijeća u skladu sa odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH<sup>51</sup> i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterija za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH.<sup>52</sup> Ured za reviziju institucija BiH je u Izvještaju o finansijskoj reviziji Vijeća za državnu pomoć BiH za 2014. godinu<sup>53</sup> konstatovao: „Što hitnije okončati radnje vezane za Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji iz razloga što organizaciona struktura, kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja koje je temelj čitavog sistema interne kontrole, između ostalog, daje okvir za planiranje, izvršavanje, kontrolu i nadzor poslovanja.“ Poslije četiri godine,<sup>54</sup> razmatran je Prijedlog novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Vijeća za državnu pomoć BiH, ali nije usvojen.

Zakon ne sadrži odredbu da će se u postupcima pred Vijećem primjenjivati Zakon o upravnom postupku uz određene izuzetke naročito po pitanju posebnih procesnih rokova utvrđenih zakonom. Stoga je u eventualnim izmjenama i dopunama potrebno ovo normirati.<sup>55</sup>

Zakon članom 10 omogućava Vijeću da pokrene postupak po službenoj dužnosti ali je neophodno propisati mogućnost da se postupak pokrene i po inicijativi stranke koja mora dokazati svoj pravni i ekonomski interes za podnošenje te inicijative, dostaviti podatke o postojanju navodno nezakonite državne pomoći iz bilo kojeg izvora.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> *Sl. gl. BiH* 30/13.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Izvještaj br. 01/02/03-04-16-1-459/15, juni 2015.

<sup>54</sup> Na 58. sjednici Vijeća za državnu pomoć BiH održanoj 14. 06. 2017.

<sup>55</sup> Radi komparacije Zakonom o konkurenciji je na primjer članom 26 propisano da se u postupcima pred Konkurencijskim vijećem, ukoliko drugačije nije propisano ovim zakonom, primjenjuje Zakon o upravnom postupku, *Sl. gl. BiH* 29/02.

<sup>56</sup> Radi se o usklađivanju s čl. 12 st. 1 Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589.

„Član 12. Ispitivanje, zahtjev za dostavljanje podataka i nalog za dostavljanje podataka

1. Ne dovodeći u pitanje član 24., Komisija na vlastitu inicijativu može ispitati podatke o navodno nezakonitoj pomoći iz bilo kojeg izvora. Komisija bez odgađanja ispituje svaku pritužbu koju je podnijela zainteresirana strana u skladu s članom 24. stavom 2. i osigurava potpuno i redovito obavještanje dotične države članice o napretku i ishodima ispitivanja.

2. Prema potrebi, Komisija zahtijeva podatke od dotične države članice. U tom slučaju, član 2. stav 2. i član 5. st. 1. i 2. primjenjuju se *mutatis mutandis*. Nakon pokretanja službenog istražnog postupka Komisija također može zahtijevati podatke od druge države članice, poduzetnika ili udruženja poduzetnika u skladu s članovima 7. i 8. koji se primjenjuju *mutatis mutandis*.

3. U slučaju kada unatoč požurnici na temelju člana 5. stav 2. dotična država članica ne dostavi zatražene podatke u roku koji je propisala Komisija ili ako dostavi nepotpune podatke, Komisija donosi odluku kojom se zahtijeva

Članom 12 zakona je propisano da Vijeće donosi odluku kojom odobrava dodjelu državne pomoći, kojom odobrava dodjelu državne pomoći u okviru posebnih uslova (Vijeća traži da davaoc izvrši određene modifikacije državne pomoći kako bi ista bila odobrena) i kojom proglašava da određena pomoć nema karakter državne pomoći. Član 12 stav 3 zakona bi bilo neophodno dopuniti tačkom d) kojom se, radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU<sup>57</sup> Vijeću omogućuje donošenje negativne odluke o dodjeli državne pomoći, odnosno odluke kojom se predložena pomoć ne odobrava.

Nadalje, u skladu sa članom 11 iste Uredbe<sup>58</sup> potrebno je omogućiti Vijeću, da u članu 12 kroz novi stav (na primjer stav 9) opoziva već donesene odluke o dodjeli pomoći ako je ona bila donesena na temelju netačnih podataka koji su bili presudni pri donošenju odluke.

Kako bi se omogućila brža i efikasnija primjena zakona potrebno je transponovati i odredbu člana 10 navedene Uredbe.<sup>59</sup> Novelom bi se omogućilo davaocima državne pomoći da u postupku prethodne kontrole, u svakom trenutku, ali prije odluke Vijeća, povuku zahtjev za dodjelu pomoći. Na taj način se uvodi mehanizam prema kojem Vijeće nije u obavezi voditi postupak odobravanja državne pomoći ako davatelj pravovremeno povuče zahtjev, bez obzira na razloge – odustajanje od dodjele pomoći jer postoje druge, primjerenije mjere pomoći određenom privrednom subjektu, odlazak u stečaj ili prestanak potrebe za dodjelom pomoći.

## 7. Treće poglavlje zakona

Treće poglavlje zakona obrađuje materiju povrata nezakonito dodijeljene državne pomoći, naknadne kontrole državne pomoći i obavezu uspostavljanja inventara državne pomoći. Utvrđuje se obaveza da prvi inventar<sup>60</sup> usvoji Vijeće ministara BiH i da se on dostavlja međunarodnim organizacijama u skladu sa bilateralnim i multilateralim sporazumima koje je zaključila BiH i iz kojih prozilazi obaveza izvještavanja. Ovo poglavlje također uvodi pozitivnu novinu - da se prave godišnji izvještaji o državnoj pomoći u BiH, čime se poštuje načelo transparentnosti i načelo integralnog prikaza državnih pomoći. Vijeće je nadležno da sačinjava godišnje izvještaje i dostavi ih Vijeću ministara BiH na usvajanje.<sup>61</sup>

---

dostavljanje podataka („nalog za dostavljanje podataka”). U toj se odluci tačno navode traženi podaci i propisuje se odgovarajući rok u kojem se isti moraju dostaviti.“

<sup>57</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1589, čl. 9 st. 5.

<sup>58</sup> *Ibid*, čl. 11: „Komisija može opozvati odluku donesenu u skladu s članom 4. st. 2. ili 3., ili članom 9. st. 2., 3. ili 4., nakon što je dotičnoj državi članici pružila priliku za iznošenje svojih primjedbi, a u slučaju kada se odluka temeljila na netačnim podacima dostavljenim tokom postupka koji su bili presudnim faktorom u donošenju odluke. Prije opoziva prethodne i donošenja nove odluke, Komisija je dužna pokrenuti službeni istražni postupak u skladu s članom 4. stavom 4. U tom slučaju čl. 6., 9. i 12., član 13. stav 1., čl. 15., 16. i 17. primjenjuju se *mutatis mutandis*.“

<sup>59</sup> *Ibid*, čl. 10: „(1) Dotična država članica može pravovremeno povući prijavu iz člana 2. prije nego što Komisija donese odluku u skladu s članom 4. ili članom 9. (2) U slučajevima u kojima je Komisija pokrenula službeni istražni postupak, ona ga i okončava.“

<sup>60</sup> Rok za uspostavljanje prvog inventara državnih pomoći (član 20 zakona) koje egzistiraju prije stupanja na snagu zakona je prema članu 36 PS-a utvrđen za 01. 06. 2012. Iako je rok prekršen, entiteti i Brčko distrikt su sačinili prve inventare, te su izvještaji kao tri odvojene cjeline dostavljene Evropskoj komisiji tokom jula i avgusta 2012.

<sup>61</sup> Godišnji izvještaj o dodjeljenoj državnoj pomoći u BiH su usvojeni za 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 i 2016. Izvještaj za 2016. je usvojen na 59. sjednici Vijeća održanoj 29. 06. 2017.

U vezi sa povratom nezakonito dodijeljene državne pomoći iz člana 18 stav 1 zakona, potrebno je normirati od kojeg momenta teče obaveza plaćanja kamate na iskorišteni iznos državne pomoći uvećan za zateznu kamatu. Zatezna kamata se naplaćuje počevši od dana kada je nezakonito dodijeljena pomoć data na korištenje do dana povrata njezinog iznosa. Također, je potrebno u istom članu zakona detaljnije i jasnije definisati ovlasti Vijeća u slučaju nemogućnosti otklanjanja nepravilnosti prilikom korištenja pomoći. Naime, predvidjela bi se situacija da Vijeće donosi negativnu odluku o pomoći, odnosno odluku kojom se pomoć ne odobrava, što uključuje i nalog o povratu s tačno definisanim iznosom koji se mora vratiti davatelju, a koji uključuje i zatezne kamate koje se naplaćuju od dana kada su se utvrđene nepravilnosti pojavile do dana povrata.<sup>62</sup>

Poslije noveliranja člana 18 zakona, potrebno je još jednim dodatnim članom normativno urediti i materiju kojom će se precizno definisati rokovi zastare:

- 1) mogućnost izdavanja naloga za povrat pomoći u roku od 10 godina od dodjele pomoći, tj. rok zastare od 10 godina,
- 2) utvrditi prekid roka zastare svakom radnjom koju poduzme Vijeće ili organ za provođenje na zahtjev Vijeća,
- 3) definisati da se svaka pomoć u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra postojećom pomoći.<sup>63</sup>

Stav 4 člana 19 zakona, kojim se davaocima državne pomoći nalaže vođenje evidencije i dokumenata o dodijeljenoj pomoći u razdoblju od 10 godina je potrebno brisati. Naime, ova je odredba već sadržana u članu 15 stav 3 zakona, pa nema potrebe za ponavljanjem i u članu 19.

<sup>62</sup> Radi se o usklađivanju zakona s čl. 16 Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589. Čl. 16 Uredbe Vijeća (EU) glasi:

„1. Kada se u slučajevima nezakonite pomoći donesu negativne odluke, Komisija donosi odluku kojom se od dotične države članice zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere za povrat sredstava pomoći od korisnika („odluka o povratu pomoći”). Komisija ne smije zahtijevati povrat sredstava pomoći ako bi to bilo u suprotnosti s općim načelima prava Unije.

2. Iznos pomoći koji se treba vratiti u skladu s odlukom o povratu pomoći uključuje i kamatu po odgovarajućoj stopi koju odredi Komisija. Kamata se naplaćuje počevši od dana kada je nezakonita pomoć stavljena na raspolaganje korisniku do dana povrata njezinog iznosa.

3. Ne dovodeći u pitanje bilo koju odluku Suda Evropske unije donesenu u skladu s članom 278. UFEU-a, povrat pomoći izvršava se bez odgađanja i u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom dotične države članice, pod uvjetom da isti omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje odluke Komisije. U tu svrhu i u slučaju pokretanja postupka pred domaćim sudom, dotična država članica poduzima sve potrebne mjere koje joj stoje na raspolaganju u okviru njezinog pravnog sistema, uključujući i privremene mjere, i ne dovodeći pritom u pitanje pravo Unije.“

<sup>63</sup> Zakon bi se uskladio s čl. 17 Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589:

„1. Ovlasti Komisije u vezi s povratom pomoći podliježu roku zastare od deset godina.

2. Rok zastare počinje danom kada je nezakonita pomoć dodijeljena korisniku, bilo kao pojedinačna pomoć ili u okviru programa pomoći. Rok zastare se prekida bilo kojom radnjom koju Komisija ili neka država članica, djelujući na zahtjev Komisije, poduzme u vezi s nezakonitom pomoći. Nakon svakog prekida, rok zastare se počinje računati iznova. Rok zastare se obustavlja sve dok se o odluci Komisije vodi postupak pred Sudom EU. 3. Svaka pomoć u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra se postojećom pomoći.“

## 8. Četvrto poglavlje zakona

Četvrto poglavlje zakona je najvećim dijelom bazirano na odredbama koje regulišu donošenje podzakonskih akata neophodnih za implementaciju zakona. Podzakonski akti za primjenu i provođenje zakona najvećim dijelom su doneseni i vjerovatno će i oni pretrpiti određene izmjene i dopune u skladu sa najnovijim propisima EU sljedstveno izmjenama i dopunama zakona.

## 9. Materija koju bi trebalo naknadno uvrstiti u zakon

Zakon uopće ne tretira materiju mapiranja državne pomoći čija je svrha da se u BiH utvrde regioni koji su razvijeniji od drugih. U skladu s tim, maksimalni iznosi određenih vrsta državne pomoći odobravaju se izrazito nerazvijenim regionima i obrnuto, manji iznosi državne pomoći se odobravaju razvijenijim regionima. Mapiranje se trebalo urediti na način da nadležni organ pripremi izvještaj o socijalnom i ekonomskom stanju u BiH u svrhu utvrđivanja različitih ograničenja u dodjeli državne pomoći za različite regije u BiH. Osnova za ovaj izvještaj su zvanični statistički podaci i posebne socio-ekonomske analize nadležnih institucija. Izvještaj sa posebnim prijedlozima bi bio dostavljan Vijeću ministara BiH na usvajanje. Prema ekonomskim pokazateljima BiH se tretira kao nerazvijena zemlja od strane EU. Prema članu 71 tačka 7 (b) SSP-a, do 01. juna 2020. godine, BiH će Komisiji dostaviti svoje iznose BDP-a po glavi stanovnika usklađene na nivou NUTS-a II<sup>64</sup> te će Vijeće i Komisija tada zajednički ocijeniti podobnost regija BiH i na osnovu toga maksimalni intenzitet pomoći, u cilju izrade regionalne karte pomoći na osnovu relevantnih smjernica EU. Neuvršavanje ove materije u zakon ostavlja neriješeno pitanje mapiranja državne pomoći.

Iako to EU izričito ne zahtijeva, bilo bi uputno da zakon sadrži kaznene odredbe s ciljem da se davaocima i/ili korisnicima državne pomoći koji ne postupe po odlukama ili zahtjevu Vijeća izreknu novčane kazne. Ujedno su ostali nesankcionisana odgovorna lica u davaocu i/ili korisniku državne pomoći koji ne izvršavaju odluke Vijeća, odnosno ne dostavljaju tražene podatke ili dostavljaju netačne podatke.

Kompleksna ustavna struktura BiH nudi daljnje izazove, s obzirom da postoji realna mogućnost da Republika Srpska kreira autonoman sistem u ovoj oblasti jer je ranije donijela Zakon o kontroli pomoći privrednim subjektima<sup>65</sup>, a u prelaznim odredbama zakona nije propisano da entitet treba da uskladi svoj zakon sa državnim zakonom.

## 10. Zaključak

Donošenje zakona je bio samo početni korak u smislu kreiranja sistema koji bi vremenom postao kompatibilan onome u EU. Ovaj zakon u suštini treba posmatrati kao značajan korak BiH u procesu približavanja EU i ispunjavanju međunarodnih obaveza. Prednosti zakona su što se

<sup>64</sup> NUTS je francuska skraćenica za Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku i predstavlja EU standard za upućivanje administrativnih podjela zemalja za statističke svrhe.

<sup>65</sup> *Sl. gl. RS* 106/09.

njegovom implementacijom u potpunosti poštiva načelo transparentnosti jer su svi podaci dostupni javnosti, kao i načelo integralnog prikaza državnih pomoći što opet omogućava stvaranje jedinstvene baze podataka za cijelu BiH.

Neophodno je da se čim prije pristupi izmjenama i dopunama zakona sa ciljem otklanjanja nejasnoća i otklanjanja pravnih praznina. Pojedine odredbe zakona su difuznog karaktera, podložne širokom tumačenju, te mogu biti predmet daljnjih nesporazuma. Ovo se naročito odnosi na pojedine kategorije i institute državne pomoći koji nisu iz pravne stečevine EU, u adekvatnoj mjeri, preuzeti u zakonodavstvo BiH.

Bliža budućnost će na primjeru državne pomoći pokazati da li će se zakon ubrzano novelirati i BiH biti jedan korak bliže EU ili će se zakonodavni proces odvijati usporenim tempom kako se to često događalo u BiH.

#### *Summary*

#### *The Law on State Aid System in Bosnia and Herzegovina - de lege lata and de lege ferenda*

*Based on the various international agreements it has signed, Bosnia and Herzegovina has committed itself to establishing an appropriate normative and institutional framework in the field of state aid. Such a framework should eventually become a compatible to state aid system that is in force in the EU, since Bosnia and Herzegovina's primary goal is to become a member of the EU.*

*The author analyzes the current Law on the State Aid System in B&H. The law has defects in terms of non-compliance with primary and secondary sources of EU law. The author points out such shortcomings as the process of European integration requires full harmonization with the *acquis communautaire*.*

*The paper gives brief explanations of the origin of state aid from the aspect of economic science, the definition of state aid according to EU rules, the structure of B&H law and recent solutions under the applicable law. Also, the author offers solutions in order for certain provisions of the law to be re-defined in accordance with the *acquis communautaire*.*